

DAVID METCALF

Retribuciones bajas, movilidad ocupacional y política de salarios mínimos en Gran Bretaña

RESUMEN

Uno de cada seis trabajadores adultos a tiempo completo percibe bajas remuneraciones según las definiciones usuales en Gran Bretaña. Pero el alcance de su "subremuneración" representa una cantidad inferior al tres por ciento del volumen total de salarios. La mayor parte de los individuos con bajas remuneraciones se encuentra entre los jóvenes solteros o entre las mujeres casadas. En general, viven en hogares con más de un perceptor de renta, de forma que no se encuentran en hogares pobres: el solapamiento entre bajas remuneraciones y pobreza es escaso. Por otra parte, los hombres con bajas remuneraciones son más propensos al desempleo que los mejor remunerados. La distribución de las ganancias ha permanecido prácticamente constante en la última década. No hay evidencia de que los trabajadores con remuneraciones fijadas por los Wage Councils¹ hayan mejorado su posición relativa. Y las políticas igualitaristas no han comprimido la distribución total.

* Esta ponencia está basada en una monografía preparada para el American Enterprise Institute for Public Policy Research (Washington D.C.). La monografía será publicada por el A.E.I. como parte de su Proyecto de Estudios sobre Salarios Mínimos.

Agradezco a Chris Pond del "Low Pay Unit" su ayuda respecto a las fuentes y a Fred Bayliss del Department of Employment y a Richard Disney de la Kent University por sus agudos comentarios en un borrador inicial.

Traducción del inglés de Eudald Canadell.

1. Nota del traductor: Wage Councils: Organizaciones gubernamentales encargadas de fijar los salarios en sectores con bajo nivel de sindicación.

El título 11 de la Employment Protection Act de 1975 supuso una ayuda muy pequeña hacia los individuos peor remunerados.

1. INTRODUCCION

En 1886 el hombre situado en el lugar correspondiente al 10% inferior de la distribución de ingresos de los trabajadores manuales cobraba un 68,6% de la media. Casi un siglo más tarde, en 1979, el hombre correspondiente percibía un 68,3% de la media. Tal estabilidad en la distribución de remuneraciones parece remarcable dados los cambios institucionales ocurridos en el último siglo.

En 1880 los sindicatos estaban formados por cerrados grupos de trabajadores cualificados pero, actualmente, más de la mitad de la población asalariada está sindicada. Hace cien años no existían los Wage Councils, pero actualmente se supone que una sexta parte de la población asalariada está protegida por tales instituciones. Y, en los últimos años se han puesto en práctica un conjunto de políticas de salarios ostensiblemente igualitaristas.

Este trabajo examina varios aspectos de las bajas remuneraciones y la política de salarios mínimos en Gran Bretaña. En la sección 2 se discute la incidencia de las bajas remuneraciones. La simple enumeración sugiere que más de una sexta parte de la población asalariada adulta a plena jornada debería ser definida como perceptora de bajas remuneraciones. Este método se suplementa por un media "preferible" —la brecha salarial— que demuestra que la importancia agregada de las bajas remuneraciones es pequeña, pero que tiene una particular importancia en sectores particulares.

Las bajas remuneraciones no son más que un aspecto de las condiciones de vida de un persona. En la sección 3 se discute el alcance del solapamiento entre bajas remuneraciones y pobreza familiar. Se muestra que no es probable que los individuos con bajas remuneraciones vivan en hogares pobres. Por otra parte, baja remuneración y riesgo de desempleo van parejos.

En la sección 4 se discuten tres importantes líneas de la política de salarios mínimos. Gran Bretaña tiene una larga historia de intervención en la fijación de salarios mínimos. Los Trade Boards (ahora llamados Wage Councils) fueron establecidos por primera vez en 1909. Se hace una estimación del impacto de los actuales Wage Councils. Remontándonos a épocas anteriores, los Fair Wage Resolutions (FWRs) se aprobaron inicialmente para proteger a los trabajadores por cuenta del Gobierno en el siglo XIX. Este sistema ha evolucionado hasta cubrir una gran parte de la población asalariada.

Se examina el efecto de las FWRs y la legislación con ellas relacionada. En los años 70 en Gran Bretaña se han sucedido un conjunto de políticas salariales, muchas de ellas con una dimensión deliberadamente igualitarista, y nosotros estimamos también si éstas han alterado la distribución de remuneraciones.

2. INCIDENCIA DE LAS BAJAS REMUNERACIONES

La baja remuneración puede ser definida en términos de un nivel de subsistencia absoluto o relativo a la distribución total de las remuneraciones. Los trabajos británicos han adoptado la definición relativa. En general, una remuneración baja se define como las ganancias por debajo de la decila inferior de la distribución de ganancias correspondientes a los trabajadores adultos varones (60 libras semanales en 1979). Según tal definición, más de cinco millones de trabajadores, de los cuales cuatro quintas partes son mujeres, figuran como "subremunerados".

La mera enumeración es una forma popular aunque inadecuada de describir el alcance de las bajas remuneraciones. Es útil sustituir las cifras por una medida de lo que podríamos llamar la "brecha salarial". Se trata de una estimación de la cantidad *total* de dinero por la cual la población asalariada no alcanza el nivel de baja remuneración elegido, expresado como un porcentaje de la masa salarial total. Su mayor mérito —comparado con el método de enumeración— es que satisface lo que se conoce como "axioma de monotonicidad", es decir, que dadas las demás condiciones, una reducción en la renta de una persona por debajo del umbral de la pobreza debe incrementar la medida de pobreza. Así, cuanto mayor sea la medida en que la retribución de la población asalariada no alcance el umbral de la baja retribución elegido, mayor será la brecha salarial.

La brecha salarial en 1979 —la importancia de las bajas remuneraciones según el criterio de 60 libras semanales— para hombres adultos empleados a plena jornada es sólo del 0,68% de la masa salarial correspondiente. Para las mujeres la cifra es del 10,13% y para el total de la población asalariada es del 2,83%. Si se introdujera un salario mínimo de 60 libras semanales para trabajadores adultos a plena jornada y esto no motivara que los demás trabajadores intentaran restaurar sus diferenciales, el impacto inflacionista sería bastante pequeño —un crecimiento, de una vez para siempre, de los costes salariales menor al 3% de la masa *total* de salarios. De todas formas, en algunos sectores con bajas remuneraciones, el D.E. calcula que la brecha salarial es del orden del 15% de su propia masa salarial. Es decir, mientras que un salario mínimo de 60 libras semanales (valor de 1979) tendría solamente un pequeño impac-

to sobre los costes unitarios del trabajo al nivel de toda la economía, el mismo originaría un aumento muy significativo de los costes en los sectores con bajas retribuciones. Por lo tanto, las consecuencias adversas de un tal salario mínimo sobre el empleo no deben ser desestimadas a la ligera. Sin embargo, es posible que la gran discrepancia entre las brechas salariales para hombres y mujeres dificulte cualquier intento de establecer una forma práctica de salario mínimo nacional.

3. BAJAS REMUNERACIONES, BAJOS INGRESOS Y DESEMPLEO

La baja remuneración y la pobreza familiar no tienen necesariamente una relación estrecha. Muchos trabajadores con baja remuneración viven en familias moderadamente acomodadas. Pero, por otra parte, los individuos con bajas remuneraciones tienen una mayor probabilidad de sufrir el desempleo.

El subsidio suplementario (SS) representa el umbral de pobreza fijado por el Parlamento. El DHSS² calcula cuántos individuos, familias e individuos en hogares viven en o por debajo del nivel SS. En Diciembre de 1979 las cifras fueron

	Familias (en miles)	Personas (en miles)	Familias, como % del total de familias	Personas, co- mo % del to- tal de familias
Por debajo del SS	1.260	2.020	4,9	3,8
Que reciben el SS	2.650	4.160	10,3	7,9

Así, un 4,9% de las familias vivían por debajo del umbral oficial de pobreza y otro 10,3% en este umbral. A pesar de que existe un amplio acuerdo en que el subsidio suplementario representa una definición restrictiva, una de cada siete familias es considerada como pobre.

La situación respecto al empleo de dos individuos y familias con ingresos (después del subsidio) todavía por debajo del nivel SS es:

2. Nota del traductor: D.H.S.S.: Department of Health and Social Security (= Ministerio de Sanidad y Seguridad Social).

	Familias (en miles)	Personas (en miles)	En % del total con ingresos inferiores al S.S.	
			Familias	Personas
Por encima de la edad de retiro (hombres 65+, mu- jeres 60+)	620	760	49	38
En situación normal de empleo a plena jornada	230	640	18	32
Enfermos o incapa- citados (más de tres meses)	40	70	3	3
Desempleados (más de 3 meses)	150	290	12	14
Otros	220	270	18	13
TOTAL	1.260	2.020	100	100

Para nuestros objetivos, el rasgo importante de estos datos es que 230.000 familias "ganan" su pobreza. La retribución percibida por estas familias está por debajo del nivel de ingresos que obtendrían si estuvieran percibiendo el S.S. (más aún si tenemos en cuenta los gastos asociados con el trabajo). Incluso así, deciden trabajar. En esencia, su remuneración es baja en relación a sus necesidades. Pero de ahí no se sigue que los perceptores de ingresos en estas familias estén mal remunerados. Un hombre puede, por ejemplo, estar situado muy por encima de la decila inferior de la distribución de remuneraciones pero, debido a que es el único perceptor de ingresos en una familia numerosa, su remuneración es baja con respecto a sus necesidades. Es vital, por tanto, investigar el solapamiento entre las bajas remuneraciones y los bajos ingresos. Si, por ejemplo, el solapamiento es escaso, una salario mínimo nacional no afectará a la mayor parte de la pobreza.

La relación entre remuneraciones bajas y bajos ingresos muestra que, cerca de un 10% de toda la población ocupada en 1975 ganaba menos de 62,5 peniques por hora. De éstos, sólo un 22% vivían en hogares con ingresos inferiores al 14% del nivel del S.S. (2 de cada 9,3). Todos los trabajadores en familias con menos del 14% del nivel de S.S. representaban algo más del 10% de los trabajadores adultos. Así pues, *sólo una quinta parte de los trabajadores situados en la decila inferior de la distribución de retribuciones estaba situada en la decila inferior de los*

ingresos familiares. Del mismo modo, de los trabajadores situados en el 10% inferior de los ingresos familiares, sólo una quinta parte estaba situada en el 10% inferior de la distribución de remuneraciones por hora.

La razón de esto es que la mayoría de los trabajadores con baja remuneración son mujeres casadas y las mujeres casadas que trabajan, casi por definición, tienden a no estar en hogares pobres puesto que sus familias perciben más de un ingreso. Así, del 9,3% de todos los empleados que ganaban menos de 62,5 peniques por hora, dos terceras partes (6,8%) eran mujeres casadas. Pero sólo una octava parte (0,8%) de estas mujeres casadas con bajas remuneraciones vivían en los hogares más pobres.

Asimismo, hay muchos hombres casados con un salario razonable pero, debido a las necesidades familiares, la familia es pobre. Uno de los grupos que presenta un mayor solapamiento es el de los solteros.

Estos resultados no deben ser mal interpretados. En primer lugar muestran que, si no fuese por las esposas que trabajan, muchas más familias serían pobres, puesto que las remuneraciones que perciben disminuirían de forma relativamente más acusada que las necesidades familiares definidas según la gradación S.S. En segundo lugar, aunque las esposas trabajadoras hacen disminuir el número de familias pobres, esto no permite prescindir del problema de las bajas remuneraciones. En tercer lugar, un salario mínimo nacional debería, aún, tener un impacto favorable sobre las distribuciones de ingresos a lo largo de la vida. Pero, incluso teniendo en cuenta estos tres puntos, el aspecto clave del estudio es la falta de solapamiento entre bajas remuneraciones y bajos ingresos. Una política contra las bajas remuneraciones no afectaría a la gran parte de la pobreza.

Los hombres con una remuneración inferior a la media son, en un momento dado, más propensos a estar desempleados. Probablemente esto se debe a que las personas con bajas remuneraciones tienen una mayor probabilidad tanto de quedar desempleados como de permanecer en esta situación durante un período de tiempo superior a los que están mejor remunerados. El aspecto de la duración es un hecho claro, pero no hay una evidencia firme acerca de la relación entre remuneraciones y propensión a quedar desempleado. El hecho de que las personas con bajas remuneraciones y no especializadas tengan una probabilidad relativamente alta de estar desempleadas en un momento dado, refuerza el hecho de que, para estos componentes de la población asalariada, la baja remuneración no es más que un aspecto del problema de bajos ingresos.

4. POLÍTICA DE SALARIOS MÍNIMOS

En esta sección se consideran dos aspectos importantes de la política de salarios mínimos: Wage Councils y política salarial.

Wage Councils

En 1978 se establecieron tasas de retribución mínima para 2,75 millones de trabajadores empleados en 391.000 empresas por parte de 41 *Wages Councils*.

Los *Councils* son cuerpos independientes con capacidad coercitiva que operan en sectores en los cuales, a causa de la insuficiente organización entre trabajadores y patrones, no existe una negociación voluntaria satisfactoria. La política de los sucesivos gobiernos ha sido “fomentar el desarrollo de la negociación colectiva voluntaria y abolir los *Wages Councils* donde se haya probado que éstos no son ya necesarios para proteger a los trabajadores afectados”.

La intervención estatal para fijar retribuciones mínimas tiene ya setenta años de historia. En 1909 fue aprobada la primera *Trade Boards Act*. La opinión pública se había levantado contra algunos sectores que tenían largas jornadas, bajas remuneraciones y deficientes condiciones de trabajo, predominantemente sectores en los que era común el trabajo doméstico y la subcontratación.

El Acta de 1909 estableció, como un experimento, Juntas en cuatro de los mencionados sectores —confección, fabricación de embalajes, fabricación de cadenas y aprestos y acabados a máquina— para fijar salarios mínimos. Esta intervención se extendió por medio de una Ley de 1918 dirigida a los sectores “en los que no existe un mecanismo adecuado para la regulación de salarios”. En 1938 existían ya 50 *Trade Boards* que cubrían a un millón y medio de trabajadores. En 1945 se cambió su denominación por *Wage Boards*. Desde entonces han tenido lugar varios cambios legislativos en 1948, 1959, 1975 y 1979. El número máximo de *Wage Councils* fue de 63 en 1960, 45 cubriendo Gran Bretaña, mientras que 9 cubrían Inglaterra y Gales solamente, y otros 9 Escocia.

El objetivo fundamental de los *Wage Councils* es la fijación de tasas de salario mínimo. Desde 1950 los salarios mínimos para los trabajadores no especializados cubiertos por *Wage Councils* habían descendido substancialmente en relación a los de los trabajadores no especializados cubiertos por convenios nacionales. Un índice para tales trabajadores obtenido de 26 acuerdos *Wage Council* que cubrían a 2,5 millones de trabajadores y 26 convenios nacionales que cubrían a 3 millo-

nes de trabajadores muestra:

	Media absoluta de niveles salariales por hora:	
	Wage Council	sectores sin Wage Council
1950		0,86
1965		0,88
1979		0,68

Una razón particularmente importante de la disminución es que los Wage Councils tenían muchas más posibilidades que los sectores sin Council de atenerse a las normas fijadas por las sucesivas políticas salariales desde 1965. Una razón apuntada para esto es que los miembros independientes de los Wage Councils son esencialmente conservadores —la mayoría de ellos son profesores universitarios, abogados y ex-funcionarios— y consideran que su papel es el de apoyar el interés nacional cuando opera la política de fijación de remuneraciones. Además, hasta 1975 las normas de los Wage Councils podían ser vetadas por el Secretario de Estado para el Empleo si contravenían la política de salarios del Gobierno. Pero la tasa ha permanecido constante en 0,68 desde 1975 en que el Secretario para el Empleo perdió tal poder, de forma que el poder moderador de los independientes está ciertamente presente.

Hay pocos análisis recientes acerca del impacto de las directrices dadas por los Wage Councils sobre la estructura retributiva global en las empresas cubiertas por Council o sobre el empleo. Lo que sugiere la poca evidencia existente es que, en alguna empresa, el crecimiento en los salarios mínimos fijados por Council se transmite a través de toda la estructura salarial. Los defensores de un salario mínimo nacional deberían tener presente un resultado de este tipo, puesto que este apunta la posibilidad de que esta política global podría, de alguna forma, ser inflacionista y no comprimiría la estructura remunerativa.

Una brecha particularmente importante en el análisis es el efecto de las directrices salariales sobre el empleo. El único análisis completo se refiere al establecimiento de los Trade Boards en 1909, en que grandes incrementos en las retribuciones no redujeron el empleo. Por ejemplo, en *Chain-Making* Tawney afirma: “las encuestas tanto entre trabajadores como entre patrones muestran que no se ha producido una disminución en el mínimo de empleados”. Por nuestra discusión acerca de la brecha salarial que un salario mínimo nacional de 60 libras mensuales (valor 1979) elevaría los costes unitarios del trabajo en algunas in-

dustrias con bajos niveles retributivos en un 15% aproximadamente. Sería sorprendente que esto no tuviera un efecto adverso sobre el empleo.

Política salarial

La intervención pública en el proceso de fijación de salarios en el sector privado estuvo muy generalizada en los años 70. En la mayor parte de los años de la década 1970-79 hubo alguna forma de política salarial. La llamada negociación colectiva libre sólo estuvo en vigor durante cuatro y medio de los diez años (Enero 1970-Noviembre 1972, Agosto 1974-Julio 1975 y Mayo 1979-Diciembre 1979). En los años restantes hubo normas salariales obligatorias o voluntarias, basadas unas en aumentos lineales, otras en aumentos proporcionales y otras en una combinación de las dos.

Hay tres grupos de razones para la introducción de una política salarial. En primer lugar, si la política reduce los acuerdos sobre salarios nominales por debajo de lo que hubieran sido en otro caso, se reduce la tasa de inflación. La medida en que la política salarial ha moderado la inflación es una cuestión controvertida y no se tratará aquí.

En segundo lugar, la política puede dar alguna orientación sobre la equidad horizontal. Si dos puestos de trabajo requieren aptitudes básicas similares, sus retribuciones relativas son las adecuadas si la presión que ejercen los individuos que desean ocupar uno de ellos no es mayor que la que ejercen los que quieren ocupar el otro. Es sorprendente que los diversos cuerpos encargados de determinar los salarios en momentos de políticas de rentas —por ejemplo la Standing Commission on Pay Comparability y la Top Salaries Review Board— presenten tan poca atención en sus análisis a la dimensión de las colas que tiene cada puesto de trabajo.

En tercer lugar, una política salarial puede intentar alcanzar la equidad vertical. Es a todas luces imposible disponer de una prueba objetiva de la equidad vertical. Es impensable un acuerdo sobre los diferenciales de salario “justos” entre ocupaciones que requieren diferentes aptitudes básicas. Sin embargo, las políticas salariales de los años 70 tuvieron un elemento de equidad vertical debido a que la mayoría de las normas salariales incluían una parte de aumento lineal igualitarista, como por ejemplo 6 libras semanales o 1 libra + 4%. Consideremos, por tanto, el papel de la política salarial en la consecución de tales objetivos distributivos.

Es más adecuado definir la equidad vertical en términos de ingre-

sos relativos a las necesidades que en términos de la estructura salarial. Esto es importante, puesto que incluso una política salarial fuertemente inclinada en favor de las personas con bajas retribuciones tendría pocos efectos sobre la disminución de la pobreza familiar. Recordemos que sólo una de cada cinco personas pertenecientes a las familias más pobres (el 10% inferior) estaba entre aquellos que perciben las retribuciones más bajas (10% inferior). Naturalmente, aunque una política salarial consiguiera la eliminación de la parte de la distribución de las remuneraciones (tanto de los hombres como de las mujeres) que se encuentra por debajo de los dos tercios de las ganancias medias de los hombres, no tendría ningún efecto sobre la mayoría de los trabajadores de las familias más pobres. Esto se debe a que la mayoría de los que tienen un salario por hora muy bajo son mujeres casadas y las mujeres casadas que trabajan no suelen vivir en las familias más pobres.

Incluso ignorando la débil relación entre las bajas retribuciones y la pobreza, ¿podría una política de salarios alterar la distribución de retribuciones en relación a la que habría existido en ausencia de esta política? Esta cuestión debe ser analizada en dos etapas. Primer: ¿coinciden los aumentos salariales obtenidos con la norma establecida por la política? Segundo: en caso negativo, ¿quién tiene la responsabilidad del incumplimiento de la norma?

En la mitad de los años 70 la política fue específicamente igualitarista, ya que consistió en aumentos lineales totalmente (6 libras mensuales) o en parte (1 libra + 4%).

Mientras que la mayoría de *acuerdos* se ajustaron a la norma prescrita, los aumentos salariales resultantes estuvieron invariablemente por encima de la cantidad prescrita. La recalificación y contratación de nuevos empleados a escalas salariales superiores permitió que las tasas salariales efectivas se situaran por encima de lo acordado.

¿Dónde tuvieron lugar los incumplimientos? Más concretamente ¿fueron superiores para aquéllos situados en la parte superior de la distribución de salarios, contraviniendo de esta forma la intención igualitarista de la política? La respuesta es bastante clara: los individuos situados por encima de la decila inferior de la distribución de retribuciones de los hombres obtuvieron aumentos salariales superiores a los permitidos por la política. Durante casi todo el período 1975-76 en que estuvo en vigor el aumento de 6 libras semanales la decila inferior de la distribución de retribuciones de los hombres creció en 7 libras semanales, mientras que la decila superior creció en 17 libras. Las distribuciones salariales son notablemente estables. Después de seis años (1973-76) con una política distributiva igualitarista en acción durante la mayor parte del tiempo, la distribución en 1979 es idéntica a la de 1973 excepto en una reducción menor en la posición relativa de la decila su-

perior.

Si la intención igualitarista de las sucesivas políticas de rentas se hubiese cumplido, la distribución se habría comprimido. Por ejemplo, si las políticas de rentas con aumentos lineales de Agosto 1975-Julio 76 (6 libras semanales) y Agosto 1976-Julio 77 (5% con aumento mínimo de 2,5 libras y máximo de 4) se hubiera cumplido, la decila inferior habría aumentado en relación a todos los demás grupos. En particular, la decila superior habría sido solamente 1,42 veces superior a la mediana pero de hecho fue 1,58 veces superior. Está claro que los principales grupos que hicieron que los salarios resultantes difirieran de las cifras prescritas fueron los relativamente mejor pagados.

Estos resultados sugieren que sería particularmente difícil ayudar a los que perciben retribuciones bajas por medio de una política de rentas. Una política de rentas con aumentos lineales estuvo en funcionamiento durante la mitad del periodo 1973-79 e incluso así la decila inferior de los hombres no cambió su posición relativa en la distribución de salarios y los trabajadores cubiertos por Wage Councils perdieron posiciones.